

LE PROGRAMME LOCAL DE L'AGRICULTURE POUR UN AMÉNAGEMENT AGRI-URBAIN DU TERRITOIRE

QU'EN SAVONS-NOUS ?



Sur un territoire, les surfaces agricoles sont primordiales dans la mise en place d'une gouvernance partagée, pour une répartition optimale des fonctions et des usages du sol. En conséquence, dans leur rôle fondamental de planification, les collectivités urbaines se saisissent de plus en plus précisément des questions agricoles.

Autrefois perçue comme pourvoyeuse de surfaces potentiellement urbanisables, l'agriculture revient dans le projet urbain en ce qu'elle dessine le paysage, produit de la richesse, fournit des emplois et alimente les habitants. Un programme local de l'agriculture permet la reconnaissance de cette multifonctionnalité et la définition d'un projet agri-urbain cohérent.

Un programme local de l'agriculture (PLA) est, le plus souvent, initié par la collaboration entre une agglomération et la Chambre d'agriculture. C'est un outil qui permet de planifier les besoins fonciers et d'intégrer l'agriculture dans les projets urbains, tout en s'inscrivant dans la dynamique de la transition énergétique avec le développement des énergies renouvelables, la relocalisation de l'alimentation, les continuités écologiques et le retissage du lien entre agriculteurs et citoyens.

L'enjeu partagé est de continuer d'accueillir des habitants et de nouvelles activités tout en préservant l'espace agricole, ses capacités de production et le potentiel touristique paysager du territoire.

Ce document constitue un support de dialogue et d'action entre les milieux de l'agriculture, de l'urbain et de la nature. Partant toujours d'un diagnostic permettant de partager une culture commune du territoire, les acteurs se mettent d'accord sur les enjeux et les déclinent en actions très concrètes.

Il s'agit d'un accord-cadre basé sur le volontariat des signataires, ce qui ne constitue pas un document juridiquement contraignant.

La collaboration entre collectivités et professionnels agricoles peut adopter diverses appellations qui n'induisent pas de nuances majeures dans la démarche. A Lorient, il s'agit d'une charte agricole, tandis qu'à Nantes, on parle de protocole de partenariat. L'Île-de-France a plutôt choisi les programmes agri-urbains et d'autres localités peuvent opter pour la création d'une association en dehors des périmètres administratifs, comme le Triangle vert des communes maraîchères du Hurepoix ou Biovallée dans la vallée de la Drôme.

D'autres outils plus opérationnels, comme l'approche environnementale de l'urbanisme ou la charte paysagère, permettent d'inclure les préoccupations environnementales et agricoles dans le projet d'aménagement urbain. Tous ces dispositifs peuvent être actionnés à diverses échelles (intercommunalités, SCoT...).

Les trois grandes étapes d'un programme local de l'agriculture



DISPOSITIFS DE PROTECTION

Qu'il s'agisse du code de l'urbanisme (CU), du code rural (CR), des lois d'orientation agricole (LOA), d'orientation foncière (LOF) ou sur le développement des territoires ruraux (DTR), de multiples dispositifs de protection des terres agricoles existent, notamment :

- **Zone agricole protégée, ZAP :** servitude d'utilité publique visant à soustraire des espaces agricoles à la pression urbaine. Permet une meilleure protection qu'une zone A ou N dans le PLU (LOA 2006).
- **Périmètre de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, PAEN :** outil de maîtrise foncière (préemption) permettant la définition d'un programme d'actions co-défini entre les communes et le conseil départemental (DTR 2005).
- **Espaces naturels sensibles :** politique départementale de préservation des paysages et des milieux naturels (ENS loi 1985).
- **Réserve foncière :** acquisition d'exploitations agricoles sans reprendre permettant d'accueillir un porteur de projet ou d'aménager des services collectifs : légumerie, distribution des produits locaux... (LOF 1967).
- **Projet d'intérêt général, PIG :** procédure délimitant un espace présentant un caractère d'utilité publique (CU 1983).
- **Périmètre régional d'intervention foncière (PRIF) :** outil spécifiquement francilien mis en place par l'agence des espaces verts pour renforcer la protection foncière à tous les niveaux de planification (SDRIF, SCoT et PLU).

L'INVERSION DU REGARD

En mettant en place un programme local de l'agriculture, les acteurs du territoire inversent leur vision habituelle qui est de considérer « en creux » les espaces non bâtis et non forestiers réputés vides. En s'interrogeant sur un PLA, l'identité du territoire se présente dans son épaisseur historique, les espaces agricoles étant le plus souvent primordiaux dans l'histoire de l'occupation du site. C'est donc une identité du territoire qui découle en premier du diagnostic agricole : l'histoire des paysages, du peuplement, des premières activités économiques et des emplois.

Cette inversion du regard permet aussi de reconnaître la multifonctionnalité des espaces agricoles et ruraux pour tous les services citadins (voiries, déchets, transport d'énergie, corridors écologiques, eau...) tout en appréhendant l'armature verte du territoire, notamment grâce à la trame verte et bleue qui constitue le plus souvent la réelle charpente du territoire. La biodiversité constitue en effet l'assurance-vie d'un territoire, c'est-à-dire sa capacité rurale et urbaine à fonctionner durablement pour les générations futures.

UNE OCCASION DE DIALOGUE

Quelle que soit la façon dont un territoire s'approprie sa dimension agricole (charte Terres en villes, PLA, réserve foncière en vue d'installer des maraichers, espace protégé dans le SCoT...), c'est un exercice toujours intéressant en ce qu'il permet de lancer un dialogue souvent structurellement inexistant entre le monde agricole et le monde urbain.

Il faut ensuite définir ensemble un périmètre, discuter de sa légitimité, se mettre d'accord sur les éléments de connaissance qui constituent une base partagée et envisager des actions communes. Selon la méthode adoptée, le duo de lancement de la démarche constitué de l'agglomération et de la chambre d'Agriculture s'étoffe rapidement au point d'impliquer les socio-professionnels, les associations, les services de l'État, les divers niveaux de collectivités. Les conflits d'usage du sol restent souvent majeurs sur un territoire, et la mise en place d'un esprit de dialogue sur ces questions constitue le facteur primordial d'une politique de développement réussie car dialoguée.

PARTAGER LES ENJEUX

Diverses méthodes de diagnostic partagé peuvent être utilisées (territoriale, fonctionnelle, prospective ou socio-économique), associant expertise locale et regard extérieur. Le diagnostic nécessite une à deux années d'ateliers, entre la définition du pilotage et du cahier des charges jusqu'à la diffusion des outils existants.

Ce diagnostic permet de définir une politique territoriale qui intègre la dimension transversale de l'agriculture non en juxtaposition mais en interaction avec les politiques urbaines. On peut faire une liste des enjeux les plus fréquents :

- **Donner sa place à l'agriculture dans le territoire,** en particulier en affichant certains principes d'urbanisation comme la structuration autour de l'armature verte, le ralentissement de la consommation d'espace.

Rennes, les agriculteurs au cœur de la ville-archipel



Le Programme local de l'agriculture rennais s'appuie sur le choix des élus du pays de Rennes de construire une « ville-archipel » avec un développement multipolaire qui laisse une large part aux espaces agricoles et naturels entre les bourgs et les villes. Confortée par le SCoT, cette organisation spatiale permet aux 34 000 vaches du périmètre d'envisager sereinement leur avenir commun avec les habitants et de préserver ainsi le bocage et les 4 300 emplois des industries agroalimentaires majoritairement tournées vers la production laitière.

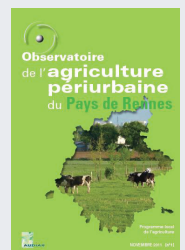
Les exploitations agricoles, dans leur proximité avec les franges urbaines, sont soumises à de fortes contraintes (concurrence foncière, difficultés de déplacement...) mais peuvent transformer ces contraintes en atouts en diversifiant les systèmes d'exploitation au service de l'alimentation locale. Inversement, les collectivités ont considérablement restreint leur rythme de consommation des espaces agricoles qui tournait autour de 780 hectares par an, en l'absence totale de réflexion sur le sujet.

Le PLA du Pays de Rennes exprime un partenariat fort entre les collectivités et le monde agricole.

Il a été signé par Rennes métropole, la chambre d'Agriculture et la SAFER en 2008, puis élargi en 2010 à l'ensemble des EPCI, puis re-signé en 2013 puisqu'il est conclu pour trois années.

Parmi les actions lancées, on peut souligner :

- L'anticipation foncière (politique de réserves foncières et localisation des projets urbains sans compromettre la viabilité des exploitations)
- Médiation pour des échanges parcellaires, en lien avec le Conseil départemental, afin de regrouper les terres autour des sièges d'exploitation
- Amélioration des déplacements agricoles
- Valorisation des ressources renouvelables agricoles
- Préservation du bocage
- Valorisation des espaces agro-naturels par des actions de communication
- Développement des circuits courts et de l'identité locale des produits
- Accompagnement des porteurs de projets en diversification agricole (accueil à la ferme, activités de service, partenariats avec les collectivités...)



www.paysderennes.fr/Le-Programme-Local-de-l.htm

- **Protéger les espaces agricoles**, à la fois en quantifiant les surfaces à préserver, en les cartographiant et en préconisant la mise en place d'outils fonciers au niveau du SCoT et du PLUI.
- **Organiser l'urbanisation** de façon à contenir l'étalement urbain avec la quantification maximale des surfaces dédiées à l'urbanisation, les usages prioritaires des terres selon leur valeur fonctionnelle, des mesures de densification et de renouvellement urbain...
- **Qualifier les types d'agriculture prioritaires** que les collectivités souhaitent soutenir en vue, par exemple, d'alimenter les restaurants scolaires ou d'organiser des marchés de produits locaux ou de permettre l'émergence de nouvelles filières (légumerie, conserverie...).
- **Développer les énergies renouvelables**, selon les ressources locales (méthanisation, biomasse...).
- **Lier les enjeux agricoles et alimentaires avec les enjeux environnementaux et paysagers** : afin de ne pas réduire la transversalité spatiale aux milieux agricole et urbain, le Programme local de l'agriculture se soumet aux exigences environnementales du territoire, notamment concernant les continuités écologiques, la qualité de l'eau, l'efficacité énergétique et l'attractivité touristique.



La commune de Montardon, dans les Pyrénées atlantiques, demande le classement d'une zone de grandes cultures qui participe à l'identité de la commune et à son potentiel économique.
© repro-pp, janvier 2016

DU VOLONTARIAT À LA PRESCRIPTION

En pratique, un programme local de l'agriculture ou toute démarche équivalente est une coordination volontaire d'acteurs qui peut inspirer un SCoT lors de son élaboration ou de sa révision. Certains de ses enjeux ou préconisations peuvent se traduire dans les prescriptions ou les orientations de ce schéma de cohérence territoriale. Le PLA permet aussi de créer un espace de concertation régulier qui maintient une dynamique de suivi après l'approbation du SCoT, sachant que bien souvent, la dynamique de ce document-cadre retombe lorsque le document est approuvé.

En général, un séminaire annuel de tous les acteurs concernés par l'agriculture peut être convoqué par la collectivité pour faire le point sur les actions en cours et prévues. Des réseaux d'appui comme Terres en villes peuvent aussi proposer des séminaires qui donnent l'occasion de se retrouver au niveau national et d'échanger avec d'autres territoires.

Le programme local de l'agriculture étant élaboré à l'échelle intercommunale, il apparaît comme directement « absorbable » par les plans locaux d'urbanisme intercommunaux qui sont désormais l'échelle légale des documents d'urbanisme depuis la loi ALUR.

LE PLAN D' ACTIONS

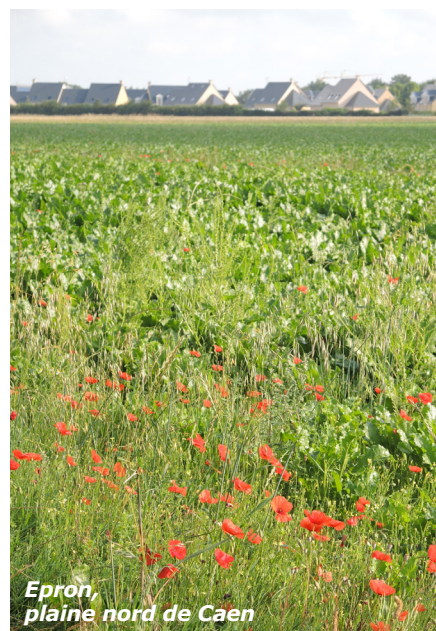
Plus souple qu'un document d'urbanisme parce que volontaire, le PLA peut aussi aller plus loin en engageant des actions ponctuelles qui nécessitent une bonne coordination entre les acteurs. C'est notamment le cas concernant les territoires en transition énergétique et ceux qui se lancent dans l'appui aux nouvelles filières alimentaires de proximité.

Les collectivités s'intéressent grandement à ces deux dimensions qui permettent d'envisager un nouveau développement économique tout en améliorant les services aux habitants. De nombreuses collectivités sont en train d'inventer des concepts adaptés à leur territoire afin d'intégrer la problématique agricole dans l'aménagement : le Grand Lyon organise son espace autour de parcs agricoles comme cela se pratique en Espagne ou en Italie, tandis que le SCoT de Montpellier a choisi une politique de vitrines multifonctionnelles en front urbain comme en Suisse. D'autres agglomérations s'appuient sur les projets dits agri-naturels, notamment dans des parcs naturels régionaux.

Les mises en place de nouvelles filières alimentaires ou énergétiques supposent des actions très concrètes : unité de méthanisation, réseau de chaleur en biomasse-bois, construction d'un point de vente collectif, mise en relation d'acteurs, changements de prestataires pour les cuisines collectives, promotion de l'agriculture biologique, achats fonciers, espaces-tests pour porteurs de projet, plateforme logistique locale...



Un PLA permet la mise en œuvre de la complémentarité des activités agricoles et urbaines (utilisation de la biomasse, compost, glanage...).



Les zones pavillonnaires ont souvent empiété sur les zones d'agriculture vivrière qui ont subsisté autour des bourgs jusqu'en 1945. Aujourd'hui, les grandes cultures sont au contact des zones habitées. Un PLA permet aux deux types d'agriculture de coexister tout en laissant leur place aux espaces naturels.

Le Havre : recréer du lien, accueillir des porteurs de projet

L'agglomération du Havre (CODAH), avant même l'écriture de son programme local de l'Agriculture qui vient d'être signé en mars 2016, a entrepris depuis 2008 trois actions qui permettent de renforcer la cohérence transversale de ses politiques foncières et de défendre le maintien d'exploitants locaux en favorisant les circuits les plus courts possibles pour la vente de leurs productions.

1. Un espace-test agricole : parfois appelé « couveuse » d'activités maraîchères, une ancienne ferme maraîchère rachetée par la collectivité peut accueillir des personnes qui souhaitent tester leur projet d'installation en maraîchage sur une durée maximale de trois années. La CODAH a anticipé que, parmi les producteurs de légumes frais du territoire, la moitié partiront à la retraite dans les dix années à venir. La collectivité met donc à la disposition de porteurs de projet la terre et le matériel, les organisations agricoles assurant l'accompagnement technique.



2. Des parcelles agricoles gratuites : en mars 2015, la CODAH a publié un appel à candidatures pour l'utilisation de quatorze parcelles de prairies pour des agriculteurs qui peuvent, gratuitement, y presser du foin ou mettre des animaux en pâture. Il s'agit de terrains dont la CODAH est propriétaire dans le cadre de programmes de lutte contre les inondations ou de protection des périmètres de captage d'eau. Des conventions d'occupation (quatre ans renouvelables une fois) stipulent notamment des conditions d'utilisation spécifiques à chaque parcelle.

3. Promouvoir les agriculteurs péri-urbains : en partenariat avec l'agence régionale de l'environnement de Haute-Normandie (AREHN), la CODAH organise des actions de sensibilisation afin de reconnecter la ville et l'agriculture. Les anciens liens familiaux ou commerciaux entre agriculteurs et urbains ont peu à peu disparu, entraînant une méconnaissance réciproque. Une exposition propose des portraits d'agriculteurs périurbains contemporains (ci-contre) afin d'illustrer les diverses facettes du métier et les spécificités d'une agriculture aux franges de la ville.



www.codah.fr/agriculture

Avec les nouvelles exigences nationales de limitation de la consommation d'espace et la nécessité d'envisager une économie de coût de transport dans la fourniture alimentaire, les collectivités urbaines inventent aujourd'hui de nouveaux outils pour nouer avec le monde agricole un dialogue qui permet une plus grande cohérence transversale des documents d'urbanisme et aussi la mise en place d'actions très concrètes sous forme de projets agri-urbains.

Ces démarches permettent de ne plus isoler l'agriculture comme une activité déconnectée des préoccupations territoriales : en conséquence, l'urbain et l'agricole incluent naturellement dans ce dialogue les éléments écologiques et paysagers qui participent à la santé d'un territoire et à son attractivité résidentielle, touristique et économique.

- **Le potentiel de développement de l'agriculture périurbaine dans Caen-Métropole** - étude AUCAME, sept. 2015, 102 p. - www.aucame.fr/
- **Prendre en compte l'agriculture dans les projets de territoire, un guide pour l'action** - DDTM Calvados, fév. 2012, 92 p. - www.calvados.gouv.fr/
- **Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain** - Philippe Balny, Olivier Beth, Eric Verlhac / CGAER n°1716 / CGEDD n°005089-02, mai 2009, 58 p. - www.ladocumentationfrancaise.fr/
- **Prendre en compte l'agriculture dans les SCoT : la démarche** - Terres en Villes/CERTU, mars 2012, 8 p. - www.terresenvilles.org/

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Contact : as.boisgallais@aucame.fr
Réalisation et mise en page : AUCAME 2016
Illustrations : AUCAME, sauf mention contraire

DÉPÔT LÉGAL : 2^{ème} TRIMESTRE 2016
ISSN : 1964-5155



Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole
 19 avenue Pierre Mendès France - 14000 CAEN
 Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr



LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE

Pour + d'info sur l'Open Data, flashez ce QR Code

